

BAB III

TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP INDEPENDENSI KEWENANGAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI

A. Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Format Kelembagaan KPK sebagai Rumpun Eksekutif

Lembaga-lembaga negara di tingkat pusat ditinjau dari landasan hukum pembentukannya, dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yakni, Lembaga yang dibentuk atas perintah UUD (constitution ally entrusted power),⁸¹ dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang (legislatively estrusted power).⁸² Berikut beberapa contoh lembaga independen yang dapat dibedakan berdasarkan pembentukannya dengan peraturan perundangan-undangan, dalam bentuk tabulasi sebagai berikut:

No	Lembaga Negara Independen	Peraturan PerundangUndangan
1	<ul style="list-style-type: none"> - Komisi Pemilihan Umum⁸³ - Bank Indonesia⁸⁴ - Badan Pemeriksa Keuangan⁸⁵ - Komisi Yudisial⁸⁶ 	Undang-Undang Dasar 1945 (constitution ally entrusted power)

⁸¹ 30 S.F. Marbun, *Hukum Adminsitasi Negara I (Adminstrasi Law I)*, (FH UII Press: Yogyakarta 2018), hlm. 189.

⁸² Ni'Matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (UII Press: Yogyakarta 2007), hlm. 88.

⁸³ Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁸⁴ Pasal 23D Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

⁸⁵ Pasal 23E Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

⁸⁶ Pasal 24 B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

2	<ul style="list-style-type: none"> - Komisi Pemberantasan Korupsi⁸⁷ - Otoritas Jasa Keuangan⁸⁸ - Komisi Nasional Hak Asasi Manusia⁸⁹ - Ombudsman Republik Indonesia⁹⁰ - Komisi Penyiaran Indonesia⁹¹ - Komisi Pengawas Persaingan Usaha⁹² - Komisi Perlindungan Anak Indonesia⁹³ 	Undang-Undang (legislatively entrusted power)
---	--	--

Tabel 1. Lembaga Negara Independen dan Pembentukannya

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 terdapat penambahan frasa yang sebelumnya tidak terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang berimplikasi pada perubahan format KPK secara kelembagaan. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.” Sedangkan dalam penambahan frasa tersebut adalah “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif” pada revisi UU

⁸⁷ Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁸⁸ Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

⁸⁹ Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁹⁰ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁹¹ Pasal 1 Ayat (13) Undang-Undang Republik Indonesia 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁹² Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha.

⁹³ Pasal 74 Undang-Undang Republik Indonesia 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

KPK secara eksplisit menempatkan KPK menjadi lembaga yang berada di lingkungan eksekutif. Dengan begitu, secara garis besar terdapat perbedaan yang mendasar mengenai kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan pasca revisi UU KPK, hal ini dapat terlihat dalam perbedaan yang nyata dalam bagan di bawah ini, sebagai berikut:

UU Nomor 30 Tahun 2002	UU Nomor 19 Tahun 2019
Pasal 3 Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.	Pasal 3 Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Tabel 2. Lembaga Negara Independen dan Pembentukannya

Berdasarkan kedua pengaturan a quo terlihat jelas pergeseran format kelembagaan KPK yang independen terbebas dari pengaruh manapun menjadi KPK yang masuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Diksi yang digunakan dalam perubahan tersebut, terkesan kontradiktif dan bahkan telah menegaskan makna independen. Di satu sisi, KPK dalam menjalankan tugas dan wewenang yang dimilikinya kini tetap bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Namun pada sisi lain KPK secara kelembagaan masuk dalam rumpun eksekutif. Sehingga apakah mungkin KPK bisa bekerja secara efektif seperti dahulu jika KPK terkungkung dalam kekuasaan eksekutif.

Zainal Arifin Mochtar menyebutkan salah satu karakteristik lembaga lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga negara independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah.⁹⁴ Dengan demikian meletakkan lembaga antikorupsi pada salah satu cabang kekuasaan cenderung menyebabkan lembaga antikorupsi menjadi tidak independen, sehingga lebih jauh berdampak pada tidak profesionalnya kerja lembaga pemberantas korupsi tersebut.

Padaha Jika KPK tidak independen, maka intervensi mudah dilakukan, lalu benturan kepentingan akan menjadi penghambat utama kerja lembaga antikorupsi.⁹⁵ Hal itu selaras dengan yang dikemukakan oleh John Quah dimana komisi antikorupsi dalam melaksanakan tugas hariannya harus terbebas dari pengaruh para pemimpin politik. Karena, komisi antikorupsi harus dapat melakukan proses hukum yang benar kepada siapapun, tanpa terkecuali, termasuk pada para pemimpin politik dan pejabat senior pemerintahan, tanpa merasa terancam atau takut sedikitpun.⁹⁶

Independensi juga berarti bahwa komisi antikorupsi tidak mempunyai kewajiban untuk melaporkan hasil kerjanya kepada salah satu cabang kekuasaan. Kalaupun ada, yang diberikan bukanlah laporan sebagai

⁹⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali PascaAmandemen Konstitusi*, (Rajawali Pers: Jakarta 2016), hal 23

⁹⁵ Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara, Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, (Intrans Publishing: Malang 2016), hal. 60

⁹⁶ Ibid..., hal. 65

lembaga yang lebih inferior, tetapi cukup informasi sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerja; misalnya dalam bentuk Laporan Tahunan yang dipublikasikan, atau dalam bentuk rapat koordinasi dengan parlemen. Dengan demikian format kelembagaan yang menempatkan KPK dalam rumpun kekuasaan eksekutif berimplikasi pada ruang gerak KPK menjadi sangat terbatas. Bahkan KPK berpotensi berada pada situasi yang rentan untuk diintervensi oleh para elite politik, khususnya yang berada dalam ranah eksekutif sehingga pada akhirnya pemberantasan korupsi menjadi tidak efektif.

Sedangkan dalam Islam, istilah politik hukum disebut dengan *siyasah syar'iyah* yang merupakan aplikasi dari *al-maslahah al-mursalah*, yaitu mengatur kesejahteraan manusia dengan hukum yang ketentuan-ketentuannya tidak termuat dalam syara'. Sebagaimana ulama mendefinisikan politik hukum Islam sebagai perluasan peran penguasa untuk merealisasikan kemaslahatan manusia sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama.⁹⁷ *Siyasah syar'iyah* dalam arti ilmu adalah sesuatu bidang ilmu yang mempelajari hal ihwal pengaturan urusan masyarakat dan negara dengan segala bentuk hukum, aturan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan Negara yang sejalan dengan jiwa dan prinsip dasar syariat Islam untuk mewujudkan

⁹⁷ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam, terjemahan oleh Zainudin Adnan*, (Yogyakarta: Tinta Wacana, 2005), hal. 5-7.

kemaslahatan masyarakat.⁹⁸ jika dikaitkan dengan kontek Negara Indonesia pemegang kekuasaan dalam membuat undang-undang atau membentuk sebuah lembaga Negara yakni presiden dan dewan perwakilan rakyat republik Indonesia (DPR-RI).

1. Ruang lingkup *fiqh siyasah* terdiri dari tiga bagian pokok yaitu:
 - a. Politik perundang-undangan *al-siyasah al-dusturiyah*. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum *tashri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan *qada'iyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan idariyah oleh birokrasi atau eksekutif,
 - b. Politik luar negeri *al-siyasah al-kharijiah*. Dasar disyariatkannya lembaga peradilan dalam Islam salah satunya terdapat dalam surat Shaad ayat (26):

Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.⁹⁹

Dalam *fiqh siyasah* yang digunakan dalam analisis ini yaitu menggunakan *wilayat al-mazalim* karena peneliti menemukan persamaan, *wilayat al-mazalim* dengan KPK. Bahwa *wilayat al-mazalim* dengan KPK memiliki persamaan dan perbedaan. Adapun persamaannya bahwa *wilayat al-mazalim* dengan KPK menjadi lembaga khusus memiliki kewenangan

⁹⁸ Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hal. 123

⁹⁹ Al-Quran dan Terjemahan, Departemen Agama RI 2008

yang lebih untuk memberantas kejahatan yang dilakukan oleh para penguasa atau melibatkan pihak penguasa, sehingga tidak dapat diselesaikan oleh hakim biasa. *Wilayat al-mazalim* merupakan lembaga yang berdiri sendiri, tanpa adanya intervensi dalam menjalankan tugasnya menangani masalah-masalah yang terjadi antara para penguasa, dan keluarganya yang telah melakukan kezaliman kepada rakyatnya. yang independen bebas pengaruh dari lembaga apapun. Hal demikian juga dimiliki oleh KPK. Selain itu kedua lembaga tersebut juga sama-sama dibawah rumpun kekuasaan eksekutif atau kepala Negara.

Adapun perbedaan dari *wilayat al-mazalim* dengan KPK yaitu *wilayat al-mazalim* pada zaman Rasulullah disebut sebagai lembaga peradilan dan kewenangannya dimulai dari penyidikan sampai ranah pengadilan dan sekaligus memvonis, namun KPK sebagai lembaga negara yang mempunyai wewenang penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pada proses di pengadilan KPK tidak sampai memvonis. Setelah peneliti menemukan berbagai persamaan dan perbedaan kemudian peneliti menganalogikan bahwa lembaga *wilayat al-mazalim* merupakan peradilan khusus yang ada di Indonesia yang menangani tentang masalah kejahatan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat, atau para penguasa yang ada di Indonesia. Peradilan ini di Indonesia disebut dengan lembaga KPK. Di mana lembaga KPK juga menangani kasus-kasus tindak pidana korupsi, pencucian uang, dan suap menyuap yang dilakukan oleh para penguasa atau

para pejabat negara. Namun sayangnya lembaga KPK tidak bisa melakukan sampai tahap memvonis pelaku kejahatan.

Kedudukan *wilayat al-mazalim* dalam sistem ketatanegaraan islam adalah bahwa *wilayat al-mazalim* menjadi lembaga peradilan yang lebih tinggi dari peradilan lainnya dan berada di bawah naungan sultah tanfidhiyah (lembaga eksekutif).¹⁰⁰ Melihat kedudukan *wilayat al-mazalim* sebenarnya sama dengan kedudukan KPK saat ini yang berada dibawah naungan eksekutif atau Presiden. Namun demikian bukan berarti saat ini harus meniru sama persis dengan *wilayat al-mazalim* zaman terdahulu, seperti halnya perkembangan zaman yang terus berubah islam pun sebagai agama yang universal memberikan kebebasan penganutnya untuk melakukan ijtihad sesuai kebutuhan zamannya itu sendiri.

B. Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Status Pegawai KPK sebagai ASN

Terkait proses rekrutmen dan kedudukan pegawai KPK berdasarkan revisi UU No 19 Tahun 2019 Pasal 1 Ayat (6) menjelaskan, “Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi adalah aparatur sipil negara sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai aparatur sipil negara”.¹⁰¹ Bunyi redaksi pasal a quo yang menyebutkan secara eksplisit

¹⁰⁰ Mutiara Fahmi, “Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif AlQuran”...hlm. 77

¹⁰¹ Pasal 1 Ayat (6) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

bahwa status pegawai KPK yang diubah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) telah menjadikan KPK tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyeleksi para pegawainya untuk mengisi struktur organisasi KPK yang meliputi berbagai bidang, salah satunya bidang penindakan yang sentralnya meliputi penyidik, penyelidik, dan penuntutan. Bahkan status pegawai KPK yang telah berubah menjadi Aparatur Sipil Negara akan menjadi bumerang bagi KPK dikemudian hari. Hal demikian dapat ditinjau dari Pasal 24 Ayat (2) bahwa Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal a quo, bisa dibayangkan potensi terjadinya conflict of interest sangatlah besar tatkala pegawai KPK yang berstatus ASN menjalankan tugasnya dalam pemberantasan korupsi harus berhadapan dengan atasannya, atau sesama korps ASN yang terlibat kasus korupsi sehingga nantinya akan berpengaruh pada objektivitas upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 Terhadap Kedudukan KPK Sebetulnya, upaya mengikis eksistensi lembaga KPK bukan hal yang baru, beberapa kali upaya-upaya untuk menghilangkan eksistensi di tengah masih maraknya praktik korupsi sudah sangat sering dilakukan. Sebelumnya terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut putusan MK) mengenai posisi KPK dalam system ketatanegaraan Indonesia,

alasan-alasan mengenai posisi KPK sebagai lembaga independen yang bukan di wilayah eksekutif/pemerintah, bahwa di dalam alasan tersebut dijelaskan bahwa KPK adalah sebuah lembaga negara yang independen berdasarkan putusan-putusan terdahulu. Di antaranya

- a. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 012-016- 019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006;
- b. Putusan MK No. 19/PUUV/2007, tertanggal 13 November 2007;
- c. Putusan MK No. 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan
- d. Putusan MK No. 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011.⁴⁹

Independensi KPK dalam system ketatanegaraan Indonesia masih dapat ditelusik dari beberapa putusan MK yang lain. Secara umum, serangkaian putusan MK tersebut menegaskan:

- a. Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (constitutionally important) dan keberadaan komisi komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim;
- b. Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi;

- c. KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campuran) kekuasaan manapun; dan
- d. KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan penanganan Korupsi.⁵⁰

Putusan MK kembali muncul pada tahun 2017 saat DPR mengeluarkan Hak angket terhadap KPK, meskipun rekomendasi yang diberikan DPR di dalam hak angketnya untuk penguatan kelembagaan tetapi pola pelemahan mulai dirasakan. Hal ini dibuktikan bahwa hak angket semestinya diperuntukkan kepada lembaga eksekutif (Presiden dan Menteri-menteri) telah berhasil dilaksanakan kepada lembaga independen seperti KPK. Idul Rishan dalam penelitiannya membeberkan bahwa:

“Pengujian konstiusionalitas angket dilakukan melalui pintu UU MD3, atau (bukan terhadap UU KPK). Namun disaat yang sama, MK dituntut untuk memberikan putusan terkait konstiusionalitas Angket terhadap KPK. Melalui pokok perkara ini, lima hakim mayoritas berpendapat Angket DPR dapat ditujukan terhadap KPK...”¹⁰²

Idul Rishan merujuk Bruce Ackerman. Pada titik ini, terdapat disparitas pertimbangan yang dibangun oleh MK terhadap beberapa putusan sebelumnya. Pada empat putusan terakhir, MK menyatakan bahwa KPK merupakan kekuasaan negara yang berkarakter independen. Secara

¹⁰² Idul Rishan, “Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Konstitusi*, (Vol. 16 No. 3, ISSN 1829-7706, Jakarta, 2019), hlm 640.

konseptual, pengelompokan organ independen sejenis KPK, KPU, KY, Komnas HAM, sebagai poros kekuasaan negara independen, tidak lepas dari fungsi organ-organ ini yang bersifat campur sari. Terkadang memainkan peran sebagai quasi eksekutif, quasi legislative, ataupun quasi yudisial. Dalam artian, KPK pun tidak dapat dikualifikasikan sebagai murni eksekutif (pure executive).¹⁰³

Sehingga Pasca terbitnya Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 memperjelas kedudukan KPK termasuk ke dalam cabang eksekutif. DPR dan KPK memiliki banyak hubungan kelembagaan, terutama kewenangan DPR untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja KPK setelah hak angket terhadap KPK di putus oleh MK dapat dilakukan. Tetapi, dalam keleluasaan DPR melalui fungsi pengawasannya terkesan seperti narasi kepentingan dalam memperlemah KPK. Hal ini dibuktikan bahwa setelah hak angket dapat dilakukan terhadap KPK ada kepentingan politik berupa agenda revisi UU KPK terutama pada tugas dan kewenangan independen KPK. Lagi pula menurut Peneliti Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 ini adalah suatu kekeliruan prosedural atau salah alamat untuk ditindak lanjuti dalam UU KPK, sebab Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 bukan menguji UU KPK melainkan menguji Pasal 79 Ayat (3) Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut tidak sesuai jika merujuk pada redaksi

¹⁰³ ibid

penjelasan Pasal 10 Ayat (1) Huruf d Yang dimaksud dengan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentuk undang-undang terkesan memaksakan kehendaknya agar KPK masuk pada lingkup eksekutif. Mempertegas cabang kekuasaan menurut Ackerman sebagaimana dikutip oleh Gunawan A. Tauda mengatakan cabang-cabang kekuasaan Negara hendaknya dengan tegas dilihat berdasarkan model kelembagaannya, yang dalam konteks Amerika Serikat terdiri dari

- a. cabang kekuasaan house of Representative
- b. Senate
- c. President
- d. Supreme Court, dan
- e. cabang kekuasaan independent agencies (komisi negara independen).

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp ini. Maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi Negara independen. Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, ada karena kecenderungan dalam teori administratif untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas komisi negara independen. Sebagai misal, kewenangan penindakan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).¹⁰⁴ Gunawan A. Tauda melanjutkan bahwa:

“Cabang kekuasaan keempat yang di maksud dalam teori di atas dapat pula mengambil bentuk atau dimaknai sebagai komisi Negara independen, karena keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif (legislature), eksekutif (executive), ataupun cabang kekuasaan kehakiman (judiciary). Karenanya. Kontruksi teoritis keberadaan komisi Negara independen pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia dapat digolongkan ke dalam cabang kekuasaan keempat tanpa kepala (the headless fourth brunch of government)”.¹⁰⁵

Sistem ketatanegaraan Indonesia masih mengakui adanya 3 (tiga) cabang kekuasaan, jadi tidak memungkinkan adanya cabang kekuasaan keempat. Meskipun pasca amandemen UUD 1945 terdapat lembaga independen yang tidak termasuk ke dalam tiga cabang kekuasaan tersebut, yakni berdiri sendiri. Di dalam UUD 1945 kita mengenal adanya Badan Pengawas Keuangan (BPK), lembaga independen ini secara teoritis masuk

¹⁰⁴ Gunawan A. Tauda, “Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *jurnal Pranata Hukum*, (Vol. 6 No. 2, Lampung, 2011) hlm. 177.

¹⁰⁵ Ibid., hal. 178

ke dalam cabang kekuasaan eksaminatif.¹⁰⁶ Di lain pihak, menjadi pengecualian hanya untuk lembaga BPK, selain itu lembaga independen tidak dapat dikategorikan ke dalam cabang kekuasaan lain dikarenakan dalam pembagian kekuasaan di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dikembalikan ke dalam eksekutif, yudikatif atau legislatif.

Dalam hal ini KPK menjadi bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Dengan demikian, pergeseran kedudukan KPK pasca diterbitkannya UU Nomor 19 Tahun 2019 telah menunjukkan jikalau posisinya dalam sistem ketatanegaraan tidak bisa lepas dalam kerangkeng 3 (tiga) cabang kekuasaan. Artinya KPK telah menjadi bagian eksekutif dan tidak boleh keluar dari cabang kekuasaan tersebut, meskipun dianggap sebagai lembaga independen dalam kedudukannya sebagai suatu lembaga negara, namun secara kewenangan KPK bersifat independen. Hal ini karena dalam menjalankan tugas dan fungsinya undang-undang memerintah hal tersebut.

Sedangkan dalam fiqh siyasah pegawai wilayah mazalim terdiri dari beberapa komponen yaitu, pengawal dan penjaga yang akan bertindak terhadap seseorang yang membangkang di dalam masa pemeriksaan. Dilengkapi pula dengan hakim-hakim yang pandai untuk ditanyai pendapat-pendapatnya tentang jalannya pemeriksaan, dan ahli-ahli fiqh untuk

¹⁰⁶ Efi Yulistyowati, et.al, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen", *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, (Vol. 18 No. 2, ISSN 1410-9859, Semarang 2016), hal. 336.

ditanyakan pendapat oleh panitera untuk mencatat segala keterangan yang diberikan oleh masing-masing pihak, serta beberapa orang saksi untuk masa-masa persidangan. Dengan demikian dapat dilihat bahwa komponen struktur pegawai wilayah mazalim dengan KPK terdapat perbedaan. Namun inti pada pembahasan ini ialah integritas pegawai pada lembaga tersebut. Sehingga tidak terjadi kecurangan dalam melaksanakan tugasnya. Sehingga tegaknya keadilan benar-benar nyata tanpa pandang bulu.

C. Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Eksistensi Dewan Pengawas dalam Struktur KPK

Menurut siyasah syar'iyah, pemimpin mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan di segala bidang yang mengandung kemaslahatan umat. Baik itu di bidang politik, ekonomi, hukum, dan Undang-Undang. Keterkaitan politik hukum pembentukan Dewan Pengawas dalam penelitian ini akan dikaji dengan menggunakan perspektif siyasah syar'iyah. Di antara kewenangan siyasah syar'iyah salah satunya yaitu wilayah al-hisbah, yaitu merupakan kewenangan dalam menetapkan lembaga pengawasan.¹⁰⁷ Dengan melihat wewenang yang dimiliki oleh lembaga al-hisbah, Peradilan hisbah adalah lembaga keagamaan yang merupakan lembaga peradilan moral, yang berfungsi untuk menegakkan amar makruf

¹⁰⁷ Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif AlQuran" *jurnal Petita*, (Volume 2 Nomor 1, Tahun 2017), hal. 54

nahi munkar. Disebut amar makruf nahi munkar, karena bertugas mengajak kebaikan dan mencegah kejahatan. Sebab hal-hal yang menyangkut sarana dan prasarana kesejahteraan umat menjadi tanggung jawab dari lembaga al-hisbah.

Tugas lembaga al-hisbah semakin luas dan kompleks seiring dengan perkembangan zaman dan problem yang dihadapi umat yang apabila tidak diselesaikan dengan baik akan menimbulkan kesengsaraan bagi kehidupan umat itu sendiri. Selain itu, lembaga al-hisbah juga merupakan bentuk implementasi dari perintah Allah agar umat Islam melaksanakan amar ma'ruf dan nahi munkar. Oleh karena itu, terkait kewenangan al-hisbah yang juga mengikuti tuntutan kebutuhan masyarakat sesuai dengan perubahan zaman, maka dapat dikatakan bahwa lembaga al-hisbah bukan merupakan lembaga tradisi tetapi lebih merupakan lembaga keagamaan yang masuk dalam lingkup sistem peradilan Islam yang bertugas tidak hanya melakukan pengawasan terhadap aktivitas perdagangan di pasar, tetapi lebih dari itu menyangkut penyebaran hukum, penegakan hukum dan norma-norma sosial.¹⁰⁸

Antara lembaga al-hisbah dengan Dewan Pengawas KPK sama-sama memiliki kewenangan pengawasan juga kewenangan penegakan hukum. Kedua lembaga tersebut sama-sama dibentuk oleh pemerintah dengan

¹⁰⁸ Akhmad Mujahidin, "Peran Negara dalam Hisbah", *jurnal Al-Iqtishad*, (Volume 4, Nomor 1, Tahun 2012).

tujuan pengawasan. Al-hisbah bertujuan untuk memerintahkan kepada kebaikan dan mencegah kemungkaran (amar ma'ruf nahi mungkar), menjaga adab, tata krama dan amanah, menjaga terlaksananya hukum-hukum syara', serta mengawasi takaran dan timbangan dari tindak kecurangan. Sedangkan Dewan Pengawas KPK dibentuk dengan tujuan penegakan tindak pidana korupsi dalam tubuh KPK berjalan secara efektif, efisien, serta menjalankan prinsip check and balances agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan penegakan hukum tindak pidana korupsi.

Perbedaan antara al-hisbah dengan Dewan Pengawas KPK dapat dilihat pada dasar hukum pembentukan lembaga tersebut serta dalam hukum yang mengatur tentang lembaga tersebut. Dalam menjalankan tugasnya al-hisbah didasarkan pada hukum Islam yang bersumber pada al-Qur'an, sunnah, serta sumber hukum Islam lainnya sehingga sarat akan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum Islam, sedangkan Dewan Pengawas KPK dalam menjalankan tugasnya berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 4 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pengangkatan Ketua dan Anggota Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Namun sayangnya hadirnya Dewan Pengawas belum sepenuhnya membawa kebaikan dalam internal KPK dikarenakan wewenangnya terlalu berlebihan, sehingga harus segera diperbaiki agar kinerja KPK pun semakin lebih baik. sebagaimana disebutkan Pasal 21 Ayat (1) UndangUndang Nomor 19 Tahun 2019 bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas:

- a. Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang;
- b. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
- c. Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dewan Pengawas mempunyai tugas antara lain melakukan pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi. Memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Merujuk pada konstruksi pasal a quo, dalam hal ini telah membatasi ruang gerak KPK dalam upaya pemberantasan korupsi, mengingat kewenangan Dewan Pengawas yang relatif sangat besar tentunya kontra produktif dengan semangat pemberantasan korupsi hingga ke akar-akarnya. Dewan Pengawas yang seyogyanya hanya mempunyai tugas mengontrol kinerja Pimpinan dan anggota KPK malah diberikan kewenangan tambahan dalam hal memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang masuk dalam kategori pro justitia.

Argumentasi Denny Indrayana semakin menguatkan bahwa pemberian izin kepada Dewan Pengawas, yang anggotanya semua dipilih Presiden, cenderung melanggar prinsip independensi KPK yang dalam pasal 3 UU KPK dirumuskan, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”.¹⁰⁹ Nah, kewenangan penyadapan KPK yang harus seizin Dewan Pengawas, berpotensi melanggar tugas dan wewenang KPK “yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh manapun”.¹¹⁰ Oleh karena itu dengan kewenangan Dewan Pengawas yang begitu besar, akan berpotensi menjadi kanal bagi pemangku kekuasaan khususnya ranah kekuasaan eksekutif untuk mengintervensi upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK.

Menurut dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti Abdul Ficar Hadjar, keberadaan dewan pengawas KPK tergolong aneh lantaran memiliki kewenangan yudisial. Misalnya, memberikan izin penyadapan, penggeledahan, serta penyitaan. Sesuatu keanehan yang secara sistemik sebab dewan pengawas bukan aparaturnya penegak hukum. Menurut Ficar menyebut keberadaan dewan pengawas ini justru bakal membuat KPK menjadi lembaga yang tidak independen. Tentu karena Presiden memiliki

¹⁰⁹ Undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sebelum perubahan

¹¹⁰ Ibid.,

peran besar dalam menentukan anggota dewan pengawas yang memiliki banyak wewenang. Hal itu bisa membuat KPK menjadi lemah karena wewenang komisioner semakin terbatas. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa aktivitas sebagai penegak hukum KPK dibatasi dengan kontrol dewan pengawas sebagai kepanjangan tangan presiden. Keberadaan dewan pengawas ini menurutnya menimbulkan kemungkinan besar bakal membuat kegiatan operasi tangkap tangan hilang lantaran penyadapan harus menunggu izin.¹¹¹

Seperti halnya yang terjadi pada beberapa kasus setelah UU KPK direvisi diantaranya sebagai berikut;

1. kasus operasi tangkap tangan (OTT) yang dilakukan terhadap Bupati Sidoarjo Saiful Ilah pada Selasa, 7 Januari 2020. Saiful ditetapkan tersangka bersama Kadis PU Bina Marga dan SDA Sidoarjo Sunarti Setyaningsih, PPK di Dinas PU Bina Marga dan SDA Sidoarjo Judi Tetrahastoto, dan Kabag ULP Sanadjihitu Sangaji karena diduga menerima suap untuk memenangkan pemberi suap dari pihak swasta dalam proyek infrastruktur di Kabupaten Sidoarjo. Ibnu Ghopur dan Totok Sumedi disebut KPK sebagai pemberi suap.¹¹²

¹¹¹ CNN Indonesia, 'Dewan Pengawas dan Segudang Curiga Intervensi Pada KPK' (CNN Indonesia, 19 September 2019) <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190920204301-32-432456/dewan-pengawas-dan-segudang-curiga-intervensi-pada-kpk>> diakses 19 Januari 2021

¹¹² "UU KPK Terbukti Menghambat Kinerja Pemberantasan Korupsi Oleh: Korneles Materay" pada 22 Januari 2020 dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e27d2ad508c5/uu-kpk-terbukti->

Namun KPK baru melakukan penggeledahan di rumah dinas Bupati Sidoarjo Saiful Ilah, pada Sabtu 11 Januari 2020 dan menyita uang sebesar Rp1 miliar. Menurut ahli hukum pidana dari Universitas Trisakti Abdul Fikar hal ini Pertama kali dalam sejarah, penggeledahan diumumkan waktunya dan penggeledahan dilakukan setelah 4 hari OTT.¹¹³ Kewajiban KPK mengantongi izin dari Dewan Pengawas, akan merugikan bagi KPK karena pelaku dapat menghilangkan barang dan dokumen yang berkaitan dengan kejahatan sebelum diamankan.

Padahal operasi tangkap tangan (OTT) selama ini telah menjadi andalan KPK, hal tersebut terbukti dari periode 2016 hingga 2019, KPK berhasil melakukan 87 OTT dengan tersangka 327,¹¹⁴ tetapi dengan di revisinya UU KPK yang mengharuskan pimpinan KPK perlu meminta izin Dewan Pengawas terlebih dahulu jika ingin melakukan penyadapan. Maka bisa dipastikan OTT akan berkurang tajam karena proses untuk mendapatkan izin, berdasarkan aturan yang baru, akan sangat lama dan berjenjang.

2. kasus OTT KPK yang menjerat Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) Wahyu Setiawan pada 9 Januari 2020. Ia diduga

[menghambat-kinerja-pemberantasan-korupsi-oleh--korneles-materay/](#) diakses 4 Februari 2021

¹¹³ "dewan pengawas dinilai hambat kinerja KPK" pada 12 Januari 2020 dalam <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/282816/dewan-pengawas-dinilai-hambat-kinerja-kpk> diakses pada 4 Februari 2021

¹¹⁴ "KPK 'di jalur lambat' pada 2020: Operasi tangkap tangan dan angka penanganan korupsi diprediksi anjlok" pada 31 Desember 2019 dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50943901> diakses pada 4 Februari 2020

menerima suap dari politikus Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Harun Masiku untuk penetapan anggota DPR pergantian antar waktu (PAW) di parlemen periode 2019-2024. Setelah sehari-hari Wahyu Setiawan ditetapkan tersangka, ada penggeledahan oleh KPK di kantor KPU. Secara khusus, kasus suap Wahyu Setiawan dapat dikatakan terjadi karena ada kepentingan yang tidak diakomodir. Kepentingan dimaksud ialah milik Harun Masiku untuk menjadi anggota DPR PAW pasca meninggalnya Nazarudin Kiemas. Kiemas merupakan pemilik suara terbanyak di daerah pemilihan Sumatera Selatan I pada Pemilihan Legislatif 2019 lalu.¹¹⁵ Sayangnya, menurut peraturan yang ada, PAW Kiemas jatuh pada calon anggota DPR yang memperoleh suara sah terbanyak berikutnya dari Parpol yang sama dan Dapil yang sama. Sederhananya, KPU bakal menetapkan pemilik suara kedua terbanyak, dalam hal ini KPU telah menetapkan Riezky Aprilia sebagai pengganti Kiemas, apalagi suara Harun hanya di posisi kelima.

Namun Harun bersama PDI Perjuangan lebih menginginkan dirinya bukan Riezky. Oleh sebab itu, Tiga permohonan sudah dilayangkan ke KPU soal preferensi Partai politik akan Harun. Namun, KPU tetap pada pendirian

¹¹⁵ “dewan pengawas dinilai hambat kinerja KPK” pada 12 januari 2020 dalam <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/282816/dewan-pengawas-dinilai-hambat-kinerja-kpk> diakses pada 4 februari 2021

dan keputusannya sehingga upaya Harun sia-sia. Tak putus harapan, Harun memberanikan diri mencari peruntungan lewat menyuap Wahyu dengan harapan keputusan tersebut bisa diubah. Barang bukti suap Wahyu senilai Rp 600 juta diamankan KPK. Angka ini selisih Rp300 juta dari harga yang ditawarkan Wahyu sebelumnya yakni Rp 900 juta.

Berdasarkan dua kasus diatas dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum korupsi pincang pasca berlakunya revisi UU KPK dilihat dari dua perkara OTT ini. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang merupakan revisi dari UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Dewan pengawas (dewas) KPK memiliki peran lebih dalam kinerja KPK saat ini. Pada aturan baru itu, ada sejumlah pasal yang mengatur kewenangan Dewan Pengawas. Diantaranya ialah pasal 12E dan Pasal 37B ayat (1) huruf b UU KPK tercantum mengenai izin penyadapan oleh Dewas KPK. Pasal 12E (1) berbunyi Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1), dilaksanakan setelah mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas. Pasal (2) Untuk mendapatkan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan permintaan secara tertulis dari Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi. Pasal (3) Dewan Pengawas dapat memberikan izin tertulis terhadap permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 1 x 24 jam terhitung sejak permintaan diajukan. (4) Dalam hal Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi mendapatkan izin tertulis dari Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3),

penyadapan dilakukan paling lama 6 bulan terhitung sejak izin tertulis diterima dan dapat diperpanjang 1 kali untuk jangka waktu yang sama. Sementara itu, Pasal 37B ayat (1) huruf b berbunyi Dewan Pengawas bertugas memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.

Dari point-point pasal diatas menyebabkan terjadinya kepincangan yang menjadikan tidak adanya keseimbangan untuk menegakan hukum secara optimal. Pertama, kinerja penyidik KPK mengalami perlambatan. Usai OTT, meski penyidik hanya berniat menyegel kantor DPP PDI Perjuangan dengan memasang KPK line pun tidak bisa karena tidak dilengkapi surat izin. Hal yang sama, apalagi terhadap upaya paksa seperti penggeledahan dan penyitaan.

Syamsudin Haris, salah satu Dewan Pengawas membantah mereka tidak segera memberi izin. Menurutnya, justru Dewan Pengawas menunggu sejak tanggal 9 Januari, tetapi izin baru diajukan KPK pada Jumat, 10 Januari malam hari.¹¹⁶ Namun bagaimanapun juga, Peneliti menilai penyidik dan Dewan Pengawas dalam hal ini berfokus pada birokrasi perizinan sehingga menjadikanya repot dan bertele-tele eksekusinya. Semua ini sebagai akibat berlakunya UU KPK hasil revisi (UU No. 19 Tahun 2019), yang memberikan kewenangan kepada Dewan Pengawas masuk dalam ranah pro justitia. Idealnya, pro justitia dilakukan hanya oleh

¹¹⁶ Ibid.,

aparatus penegak hukum, bukan Dewan Pengawas. Sebab, Dewan Pengawas bertugas memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.

Padahal menurut peneliti idealnya bidang pengawasan seharusnya hanya memiliki kewenangan mengawasi kinerja dan prosedur etik pimpinan atau pegawai KPK yang melakukan pelanggaran, sehingga wewenang memberikan izin menyadap dianggap terlalu berlebihan. Maka perpanjangan tangan presiden dalam menangani tipikor yang awalnya lembaga KPK berubah menjadi dewan pengawas. Selain dalam hal izin penyadapan, dewan pengawas juga memiliki wewenang dalam memberikan izin terhadap proses penggeledahan yang selama ini dapat dilakukan melalui mekanisme izin pengadilan tergantikan oleh dewan pengawas. Proses penyitaan yang telah diberikan kewenangan secara istimewa dengan tidak melalui izin pengadilan dalam UU KPK nomor 30 tahun 2002 diubah menjadi harus melalui izin dewan pengawas. Artinya penyelidik dan penyidik melakukan fungsinya sangat bergantung dari dewan pengawas yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden. Hal inilah yang mengakibatkan tidak adanya independensi di tubuh KPK seperti saat ini.

Maka, peneliti menganalogikan keberadaan dewan pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ini identik namun tidak sama persis dengan peradilan hisbah yang ada dalam peradilan Islam. Sebab wilayah al-hisbah

merupakan lembaga peradilan sehingga memiliki kewenangan yudisial. Namun dewan pengawas dalam KPK bukanlah lembaga peradilan yang berhak memberikan vonis terhadap pelaku kejahatan. Sehingga seharusnya dewan pengawas dalam tugasnya hanya melakukan pengawasan, sebagai bentuk *ceck and balance* didalam sebuah kelembagaan. Tetapi ketika dalam menjalankan tugasnya dewan pengawas mendapati temuan kecurangan, maka hendak membawanya kepada lembaga peradilan yang berlaku di Indonesia. Dengan begitu, penegakan hukum tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.